



**University of  
Zurich<sup>UZH</sup>**

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2018

---

## **Von Drohnen und anderen Baupolizisten: Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Einsatz von Drohnen zur Baukontrolle**

Henseler, David

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-203387>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Henseler, David (2018). Von Drohnen und anderen Baupolizisten: Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Einsatz von Drohnen zur Baukontrolle. Jusletter:online.

David Henseler

## **Von Drohnen und anderen Baupolizisten**

### **Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Einsatz von Drohnen zur Baukontrolle**

---

La commune de Horw, dans le canton de Lucerne, a été la première en Suisse à utiliser des drones pour le contrôle des chantiers. Le préposé lucernois à la protection des données a critiqué cette approche ; il a exigé la suppression des prises de photographies aériennes. Comme la municipalité de Horw s'est opposée à sa demande, il en est résulté un contentieux judiciaire. Le 18 avril 2018, le Tribunal cantonal de Lucerne a rendu son jugement dans cette affaire. Cette contribution met en lumière le contexte du jugement, le résume et en discute certains aspects centraux. (jp)

---

Catégories d'articles: Commentaires d'arrêts

Domaines juridiques: Droit des constructions et de l'aménagement du territoire.

Droit foncier; Protection des données

Proposition de citation: David Henseler, Von Drohnen und anderen Baupolizisten, in : Jusletter 25 juin 2018

## Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage
2. Hintergrund und Prozessgeschichte
3. Urteil des Kantonsgerichts
  - 3.1. Vorbemerkungen
  - 3.2. Standpunkte des JSD und des DSB
  - 3.3. Analyse des Gerichts
    - 3.3.1. Qualifikation der Grundrechtseinschränkung
    - 3.3.2. Schutzbereich von Art. 13 Abs. 2 BV
    - 3.3.3. Gesetzliche Grundlage
  - 3.4. Fazit
4. Bemerkungen
  - 4.1. Drohnenbegriff
  - 4.2. Drohnenbilder als (besonders schützenswerte) Personendaten
  - 4.3. Qualifikation der Grundrechtseinschränkung
  - 4.4. Gesetzesgrundlage
  - 4.5. § 203 Abs. 5 PBG LU

### 1. Ausgangslage

[Rz 1] Drohnen kommen in der Schweiz immer häufiger zum Einsatz. Wurden sie ursprünglich primär militärisch genutzt, entwickelten sich in den letzten Jahren neue zivile Anwendungsfelder, beispielsweise in der Landwirtschaft oder bei der Paketzustellung.<sup>1</sup> Auch Behörden setzen vermehrt auf Drohnen, beispielsweise im Bereich Schutz und Rettung oder für Überwachungszwecke (so etwa bei Demonstrationen).<sup>2</sup>

[Rz 2] Durch die zunehmende Verwendung dieser neuen Technologie ergeben sich auch rechtliche Herausforderungen, die unter Umständen von Gerichten beurteilt werden müssen. Die Schweizerische Rechtsprechung zu Drohnen ist – Stand heute – praktisch inexistent.<sup>3</sup> Das Urteil des Kantonsgerichts Luzern (KGer LU) 7H 17 49 vom 18. April 2018, welches sich ausführlich mit der Zulässigkeit von Drohnenaufnahmen für baupolizeiliche Zwecke aus datenschutzrechtlicher Perspektive befasst, stellt mithin eines der ersten Urteile zu Drohnen und deren Anwendung dar.

---

<sup>1</sup> MARKUS CHRISTEN/MICHEL GUILLAUME/MAXIMILIAN JABLONOWSKI/PETER LENHART/KURT MOLL, TA-SWISS (Hrsg.), Zivile Drohnen – Herausforderungen und Perspektiven, Zürich 2018, S. 80.

<sup>2</sup> Vgl. FRANCISCO KLAUSER/DENNIS PAUSCHINGER/SILVANA PEDROZO/ LEA STUBER/RAHEL PLACI, Professional Drone Usage in Switzerland: Results of a Quantitative Survey of Public and Private Drone Users, MAPS Working Paper 2/2017, Neuenburg 2017, S. 6; CHRISTEN et al. (Fn. 1), S. 82 und 86 f.

<sup>3</sup> Zu nennen ist zunächst das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2482/2007 vom 26. Juni 2007 E. 5, wo eine kurze Auseinandersetzung mit Drohneneinsätzen und damit einhergehender Datenerhebung durch das Grenzwachtkorps im Lichte von Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (BV; SR 101) und Art. 8 Ziff. 1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101;) zu finden ist. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung Drohnen auch bereits erwähnt, sich jedoch nicht materiell mit rechtlichen Fragen im Zusammenhang damit befasst. Im Urteil 6B\_251/2011 vom 5. Juli 2011 E. 3 hatte sich das Bundesgericht mit dem Vorbringen eines Beschwerdeführers zu befassen, er sei «betroffen gewesen von einer fünfwöchigen Untersuchung seiner Räume mit der Unterstützung von Drohnen». Im Urteil 1A.365/1999 vom 12. April 2002 ging es sodann um Flugbewegungen militärischer Drohnen.

Aus diesem Grund überrascht es nicht, dass die Kontroverse um die «fliegende Baupolizei»<sup>4</sup> in verschiedenen Medien aufgegriffen wurde.<sup>5</sup>

[Rz 3] Der vorliegende Beitrag fasst das Urteil zusammen (Ziff. 3) und beleuchtet anschliessend einige zentrale Elemente desselben genauer (Ziff. 4). Zuvor sollen aber kurz der Hintergrund des Verfahrens und die Prozessgeschichte dargestellt werden (Ziff. 2).

## 2. Hintergrund und Prozessgeschichte

[Rz 4] «Schön sehen sie aus, die Wohnhäuser und Villen am Horwer Seeufer. Doch nicht alles, was dort steht, wurde rechters gebaut. Immer wieder erhält die Gemeinde Hinweise auf illegale Bautätigkeit. Dagegen will sie nun gleich doppelt vorgehen. So läuft ein Verfahren, in dem alle nicht bewilligten Anlagen und Bauten in der Uferschutzzone erfasst werden. (...) Gleichzeitig will die Gemeinde den aktuellen Zustand der Grundstücke am Seeufer dokumentieren. Dazu wird in den nächsten Wochen eine Drohne über den Häusern kreisen und Fotos schiessen.»<sup>6</sup>

[Rz 5] Diese Zeilen konnte man im Februar 2016 in der Luzerner Zeitung lesen. Das beschriebene Vorgehen der Gemeinde stand mithin im Zeichen der Baukontrolle. Dabei war es dem Gemeinderat ein Anliegen, dass nicht die «Kontrolle und Überwachung» das primäre Ziel der Aktion sei. So schrieb der Gemeinderat dazu: «Im Vordergrund steht für uns aber die Dokumentation der sich heute präsentierenden IST-Situation, um vor allem bei späteren Anzeigen den Vorzustand mit dem Zustand zum Zeitpunkt der Anzeige vergleichen zu können.»<sup>7</sup>

[Rz 6] Die Gemeinde betraute ein privates Unternehmen mit der Erstellung der gewünschten Luftaufnahmen. Nach vorgängiger schriftlicher Information der betroffenen Grundeigentümer wurden am 11. und 12. Februar 2016 Senkrechtaufnahmen erstellt. Am 15. März wurden zusätzlich Schrägaufnahmen derselben Grundstücke aufgenommen. Dabei kamen mit Fotokameras ausgerüstete Drohnen zum Einsatz.<sup>8</sup>

[Rz 7] Dieses Vorgehen blieb nicht unwidersprochen. So schaltete sich bereits am Tag nach der Veröffentlichung des zitierten Artikels in der Luzerner Zeitung der Datenschutzbeauftragte des Kantons Luzern (DSB) ein und kontaktierte die Gemeinde Horw. In der Folge prüfte er die datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Vorgehens eingehend. Er forderte die Gemeinde mit Schreiben vom 17. April 2016 auf, sämtliche gemachten Aufnahmen zu löschen und ihm die Löschung zu

---

<sup>4</sup> Vgl. SRF News, Luzerner Datenschützer kämpft weiter gegen fliegende Baupolizei, [www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/luzerner-datenschuetzer-kaempft-weiter-gegen-fliegende-baupolizei](http://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/luzerner-datenschuetzer-kaempft-weiter-gegen-fliegende-baupolizei) (alle Webseiten zuletzt besucht am 12. Juni 2018).

<sup>5</sup> Vgl. beispielsweise CLAUDE SETTLE, Drohnen – motorisierte Vogelperspektive mit Zukunft, NZZ vom 15. Oktober 2016, S. 66 sowie die Berichterstattung von SRF (vgl. <https://www.srf.ch/suche?q=horw%2Bdrohne>).

<sup>6</sup> Luzerner Zeitung, «Mit der Drohne gegen Bausünder», 22. Februar 2016, <http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/zentralschweiz/luzern/Mit-der-Drohne-gegen-Bausuender;art9647,686643>.

<sup>7</sup> Gemeinderat Horw, Schriftliche Beantwortung Interpellation Nr. 2016-655 von RETO VON GLUTZ, SVP, und Mitunterzeichnenden, Überwachung der Bautätigkeit auf der Horwer Halbinsel vom 10. März 2016 ([http://www.horw.ch/dl.php/de/56eb28f152501/Schriftliche\\_Beantwortung\\_IP\\_655\\_berwachung\\_der\\_Bautatigkeit\\_auf\\_der\\_Horwer\\_Halbinsel.pdf](http://www.horw.ch/dl.php/de/56eb28f152501/Schriftliche_Beantwortung_IP_655_berwachung_der_Bautatigkeit_auf_der_Horwer_Halbinsel.pdf)), S. 2.

<sup>8</sup> Vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern (KGer LU) 7H 17 49 vom 18. April 2018, Sachverhalt A. Das Urteil ist in anonymisierter Form auf der Webseite des Datenschutzbeauftragten des Kantons Luzern abrufbar.

bestätigen.<sup>9</sup> Die Gemeinde Horw folgte dieser Aufforderung des DSB jedoch nicht und erliess einen anfechtbaren Entscheid.<sup>10</sup>

[Rz 8] Gegen den Entscheid der Gemeinde Horw erhob der DSB Verwaltungsbeschwerde an das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) des Kantons Luzern. Dieses wies die Beschwerde mit Entscheid vom 1. Februar 2017 ab.<sup>11</sup> Dagegen wiederum erhob der DSB Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Kantonsgericht Luzern.

### **3. Urteil des Kantonsgerichts**

#### **3.1. Vorbemerkungen**

[Rz 9] Vor dem Kantonsgericht stellt der DSB verschiedene Anträge. Neben der Aufhebung des Entscheids des JSD beantragte er, die Gemeinde Horw «sei anzuweisen, die im Februar und März 2016 erstellten systematischen und hochauflösenden fotografischen Luft- sowie Schrägaufnahmen im kommunalen Seeuferbereich unverzüglich und vollumfänglich, auf sämtlichen Datenträgern (sowohl elektronisch, in Papierform oder anderweitig und inklusive allfälliger Backups auf Datenträger jedweder Art) zu löschen.»<sup>12</sup>

[Rz 10] Das Kantonsgericht entschied die Streitsache in Fünferbesetzung.<sup>13</sup> Eine solche Besetzung ist in «besonderen Fällen» möglich, namentlich auf Anordnung des Abteilungspräsidenten oder auf Verlangen eines mitwirkenden Richters.<sup>14</sup> Als besondere Fälle gelten u.a. die Beurteilung von grundlegenden Rechtsfragen sowie die Beurteilung von Fällen mit grosser Tragweite.<sup>15</sup> Das Kantonsgericht war sich somit der Bedeutung seines Urteils, nicht nur für den Kanton Luzern, bewusst. Da es sich – wie eingangs erwähnt – um eines der ersten Urteile überhaupt zum behördlichen Drohneneinsatz handelt, ist zu begrüssen, dass dieses durch fünf Richter gefällt und so breiter abgestützt wurde.

#### **3.2. Standpunkte des JSD und des DSB**

[Rz 11] Das JSD befand im angefochtenen Entscheid, die durchgeführten Aufnahmen aus der Luft stellten einen Eingriff in das Grundrecht des Schutzes der Privatsphäre nach Art. 13 der Bundesverfassung (BV)<sup>16</sup> dar. Da sich die Aufnahmen nicht wie beispielsweise eine Videoüberwachung

---

<sup>9</sup> Zum Ganzen: DSB, Stellungnahme betreffend Drohnenaufnahmen im Seeuferbereich der Gemeinde Horw vom 17. April 2016 ([https://datenschutz.lu.ch/-/media/Datenschutz/Dokumente/Publikationen/Stellungnahme\\_Horw\\_Drohneneinsatz\\_Seeuferbereich\\_17042016.pdf?la=de-CH](https://datenschutz.lu.ch/-/media/Datenschutz/Dokumente/Publikationen/Stellungnahme_Horw_Drohneneinsatz_Seeuferbereich_17042016.pdf?la=de-CH)).

<sup>10</sup> Vgl. § 24 Abs. 4 Gesetz des Kantons Luzern über den Schutz von Personendaten vom 2. Juli 1990 (DSG LU; SRL 38) i.V.m. § 21 Abs. 2 DSG LU.

<sup>11</sup> JSD, Entscheid vom 1. Februar 2017, verfügbar unter [http://www.horw.ch/dl.php/de/5899f225af89f/Entscheid\\_JSD\\_Luftaufnahmen\\_im\\_Seeuferbereich.pdf](http://www.horw.ch/dl.php/de/5899f225af89f/Entscheid_JSD_Luftaufnahmen_im_Seeuferbereich.pdf).

<sup>12</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 Sachverhalt B. Ebenfalls sei die Gemeinde gemäss Anträgen des DSB anzuweisen, die Löschung dieser Daten auch beim beauftragten Unternehmen und allfälligen Dritten anzuordnen.

<sup>13</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 1.1.

<sup>14</sup> § 20 Abs. 2 Geschäftsordnung für das Kantonsgericht des Kantons Luzern vom 26. März 2013 (GOKG LU; SRL 263).

<sup>15</sup> § 19 Abs. 4 GOKG LU; daneben stellt auch eine Praxisänderung einen «besonderen Fall» dar.

<sup>16</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

im öffentlichen Raum auf öffentlich zugängliche Orte beschränkt hätten, sondern spezifisch Aufnahmen von privaten Örtlichkeiten gemacht worden und sie überdies nicht eng umgrenzt gewesen seien, müsse der Eingriff gar als schwerwiegend eingestuft werden.

[Rz 12] Sodann erwog das JSD, dass die Eingriffsgrundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 BV in einem Gesetz selber vorgesehen sein müsse. Dabei kämen primär § 203 des Planungs- und Baugesetzes (PBG LU)<sup>17</sup> sowie § 13 des Gesetzes über die Geoinformation und die amtliche Vermessung (GIG LU)<sup>18</sup> in Betracht.<sup>19</sup> Das JSD hielt diese Gesetzesgrundlagen für genügend bestimmt.<sup>20</sup>

[Rz 13] In der Folge bejahte das JSD auch das öffentliche Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV), wobei es dieses in der Baupolizei und im Natur- und Heimatschutz sah.<sup>21</sup> Auch die Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) erachtete das JSD als gegeben. Insbesondere hielt es fest, dass «keine gleich geeignete, mildere Massnahme» ersichtlich sei, mit der das angestrebte Ziel, namentlich die «Erstellung einer lückenlosen Dokumentation der Bestockungen, Bauten und des Terrains» erreicht werden könnte.<sup>22</sup> Schliesslich verneinte das JSD auch eine Verletzung des Kerngehalts des Schutzes der Privatsphäre (Art. 36 Abs. 4 BV).<sup>23</sup>

[Rz 14] Der DSB hielt dem insbesondere entgegen, dass es sich bei den Luftaufnahmen um eine verdachtsunabhängige Vorratsdatenspeicherung von personenbezogenen Fotos handle, mit welcher sämtliche Grundeigentümer der Horwer Halbinsel unter Generalverdacht gestellt würden, ohne dass die Daten aktuell benötigt würden. Die gesetzlichen Grundlagen dafür würden nicht ausreichen. Weder § 203 Abs. 3 PBG LU noch § 13 Abs. 1 GIG LU bildeten für dieses Vorgehen eine ausreichende resp. genügend bestimmte rechtliche Grundlage. Das Betretungsrecht, welches Augenscheine vor Ort im Rahmen von Baukontrollen oder zur Erhebung raumbezogener Daten für die amtliche Vermessung vorsehe, vermöge eine systematische und verdachtsunabhängige Vorratsdatenspeicherung nicht zu rechtfertigen.<sup>24</sup>

### 3.3. Analyse des Gerichts

#### 3.3.1. Qualifikation der Grundrechtseinschränkung

[Rz 15] Das Kantonsgericht sieht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV tangiert. Es qualifiziert die Grundrechtseinschränkung, wie bereits die Vorinstanz,<sup>25</sup> als schwerwiegend. Die fraglichen Überflüge mit Fotoaufzeichnungen hätten sich nicht wie beispielsweise eine Videoüberwachung im öffentlichen Raum auf öffentlich zugängliche Örtlichkeiten beschränkt, sondern es seien spezifisch Aufnahmen von privaten Örtlichkeiten gemacht worden. Diese Einstufung rechtfertige sich, so das Kantonsgericht weiter, «auch aus der

---

<sup>17</sup> Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG LU; SRL 735)

<sup>18</sup> Geoinformationsgesetz des Kantons Luzern vom 1. Januar 2004 (GIG LU; SRL 29)

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 3.3.

<sup>20</sup> Entscheid des JSD, E. 3.3.1 ff.; Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 2.1.

<sup>21</sup> Entscheid des JSD, E. 4; vgl. Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 2.1.

<sup>22</sup> Entscheid des JSD, E. 5.2; vgl. Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 2.1.

<sup>23</sup> Entscheid des JSD, E. 5.4.

<sup>24</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 2.2.

<sup>25</sup> Vgl. Entscheid des JSD, E. 3.1.3.

Tatsache, dass bereits eine Drohnenüberwachung an sich unabhängig davon, ob sie sich auf öffentliche oder private Örtlichkeiten bezieht als intensiver Grundrechtseingriff einzustufen» sei.<sup>26</sup>

### 3.3.2. Schutzbereich von Art. 13 Abs. 2 BV

[Rz 16] Art. 13 Abs. 2 BV schützt grundsätzlich vor jeder staatlichen Bearbeitung von persönlichen Daten.<sup>27</sup> Das Kantonsgericht führt diesbezüglich aus, dass im Aufgabenbereich des Kantons Art. 13 Abs. 2 BV und damit der Schutz der Personen vor unbefugtem Bearbeiten ihrer Daten im kantonalen Datenschutzgesetz konkretisiert werde. Diesem seien alle Gemeinwesen und somit auch die Gemeinde Horw unterstellt (§ 3 Abs. 1 lit. b DSG LU).<sup>28</sup>

[Rz 17] Das Datenschutzgesetz ist grundsätzlich anwendbar, wenn Personendaten bearbeitet werden. Gemäss der Legaldefinition in § 2 Abs. 1 DSG LU sind Personendaten jene Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person oder eine Personengesellschaft des Handelsrechts beziehen. Besonders schützenswerte Personendaten sind definiert als Angaben über die religiöse, weltanschauliche oder politische Haltung, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, über Massnahmen der Sozialhilfe, über administrative und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen sowie über eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der natürlichen Person erlauben (§ 2 Abs. 2 DSG LU). Unter «bearbeiten» versteht das DSG LU sodann jeden Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewendeten Mitteln und Verfahren, namentlich das Erheben, Beschaffen, Aufzeichnen, Sammeln, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten (§ 2 Abs. 4 DSG LU).<sup>29</sup>

[Rz 18] Gemäss § 5 DSG LU dürfen öffentliche Organe Personendaten zur Erfüllung von Aufgaben bearbeiten, für die eine Rechtsgrundlage besteht (Abs. 1). Besonders schützenswerte Personendaten dürfen sie jedoch nur dann bearbeiten, wenn es ein Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorsieht (Abs. 2 lit. a) oder ein Ausnahmetatbestand erfüllt ist, was vorliegend unbestrittenermassen nicht der Fall war.<sup>30</sup>

[Rz 19] Das Kantonsgericht hielt fest, dass durch eine Drohne aufgenommene Bilder unter den Begriff des Bearbeitens (recte: Personendatums) im Sinne von § 2 Abs. 1 DSG LU subsumiert werden können; die Beschaffenheit des Datenträgers sei ohne Relevanz.<sup>31</sup> Entscheidend sei, dass sich die Angaben einer bestimmten oder bestimmbaren Person zuordnen liessen.<sup>32</sup> Deshalb sei es je nach Sachverhalt auch denkbar, von einer Drohne aufgenommene Gebäude als Personendaten zu qualifizieren.<sup>33</sup>

---

<sup>26</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3 mit Hinweis auf STEPHAN BREITENMOSER, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 13 N 16.

<sup>27</sup> Statt aller GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 13 N 11 m.w.H.

<sup>28</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.2.

<sup>29</sup> Vgl. Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.2.

<sup>30</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 lit. b – d DSG LU; Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.6.

<sup>31</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.4 mit Hinweis auf ROLF H. WEBER/DOMINIC OERTLY, Datenschutzrechtliche Problemfelder von zivilen Drohneneinsätzen, in: Jusletter 26. Oktober 2015, Rz 19.

<sup>32</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.4 mit Hinweis auf BGE 138 II 346 E. 6.1, 136 II 508 E. 3.2.

<sup>33</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.4 mit Hinweis auf WEBER/OERTLY (Fn. 31), Rz 19.

[Rz 20] Insgesamt kam das Gericht deshalb zum Schluss, dass es sich bei den durch die Gemeinde Horw in Auftrag gegebenen Luftaufnahmen der Seeufergrundstücke der Horwer Halbinsel um Personendaten handelt. «Die hochauflösenden Bilder u.a. der vom öffentlich zugänglichen Raum teilweise nicht einsehbaren Gärten, Höfe, Balkone und mittels der erfolgten Schrägaufnahmen gar vom Innern der Wohnhäuser lassen sich ohne grossen Aufwand einer bestimmbaren Person zuordnen (entweder aus den Bildern selber oder etwa durch allgemeinzugängliche Zusatzinformationen wie beispielsweise eine elektronische Eigentümerabfrage).»<sup>34</sup>

[Rz 21] Zusätzlich qualifizierten die Luzerner Richter die Aufnahmen als besonders schützenswerte Personendaten. Dies ergebe sich daraus, dass die Bilder unter Umständen Rückschlüsse beispielsweise zur religiösen, weltanschaulichen oder politischen Haltung, der Intimsphäre, der Gesundheit oder der ethnischen Zugehörigkeit erlauben. «Ob und inwieweit sich im Nachgang der Aufnahmen allenfalls zeigen sollte, dass sich solche Erkenntnisse daraus nicht gewinnen lassen, spielt für die Frage nach der Rechtmässigkeit ihrer Erstellung keine Rolle. Die Zulässigkeit eines entsprechenden Grundrechtseingriffs hat sich allein an diesem Umstand zu messen.»<sup>35</sup>

[Rz 22] Insgesamt gelangte das Kantonsgericht zum Schluss, dass die «in Auftrag gegebenen Luftaufnahmen demnach nur dann zulässig [waren], wenn sie in einem Gesetz ausdrücklich und klar vorgesehen waren».<sup>36</sup> Im Gegensatz zur Bearbeitung lediglich «gewöhnlicher» Personendaten reiche eine blosse Umschreibung der öffentlichen Aufgaben als Grundlage für die Erhebung besonders schützenswerter Daten nicht aus. Vielmehr müsse der vorgesehene Eingriff demokratisch legitimiert und daher im Gesetz selber ausdrücklich und klar vorgesehen sein. Namentlich müssten dabei der Zweck und der Umfang der Datenbearbeitung in groben Zügen (Nachvollziehbarkeit für die betroffenen Personen) sowie die dabei verwendeten Mittel und die zur Bearbeitung befugten Behörden mit hinreichender Bestimmtheit im Gesetz eindeutig umschrieben werden.<sup>37</sup>

### 3.3.3. Gesetzliche Grundlage

[Rz 23] Wie oben ausgeführt, sah das JSD in § 203 Abs. 3 PBG LU sowie § 13 Abs. 1 GIG LU eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Einschränkung der informationellen Selbstbestimmung. Die beiden Bestimmungen lauten wie folgt:

[Rz 24]

#### «§ 203 PBG LU Meldepflicht, Baukontrolle

<sup>3</sup> Die Gemeinde hat innert drei Arbeitstagen seit Empfang der Anzeige die Übereinstimmung der Baute oder Anlage mit der Baubewilligung und mit den genehmigten Plänen und Unterlagen zu kontrollieren. Die amtlichen Stellen dürfen zur Ausübung ihrer Funktion das Baugrundstück und die benachbarten Grundstücke jederzeit betreten.»<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.5.

<sup>35</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.5.

<sup>36</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.6.

<sup>37</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.6.

<sup>38</sup> Es gilt zu beachten, dass es sich hierbei um die Bestimmung in der bis 31. Dezember 2017 gültigen Fassung handelt; diese wurde per 1. Januar 2018 revidiert (vgl. dazu unten Ziff. 4.5).



[Rz 25]

**«§ 13 GIG LU Duldung von Arbeiten zur Erhebung raumbezogener Daten; Grenz- und Vermessungszeichen**

<sup>1</sup> Die Grundbesitzerinnen und -besitzer haben das Betreten ihrer Grundstücke zur Erhebung raumbezogener Daten, insbesondere für die amtliche Vermessung, durch Personen in Ausübung amtlicher Verrichtungen zu dulden. Sie haben das Anbringen, Sichern und Unterhalten von amtlichen Grenz- und Vermessungszeichen entschädigungslos zu dulden und diese in ihrer Lage unverändert bestehen zu lassen.»

[Rz 26] Zur Bestimmung im PBG LU hielt das Kantonsgericht fest, dass sich aus dem Recht, ein Baugrundstück inklusive Nachbarparzellen in den baurechtlich relevanten Bauphasen betreten zu dürfen, keine genügend bestimmte Rechtsgrundlage für den Überflug einer gesamten Seeuferzone mittels einer Drohne inklusive Aufzeichnung und Abspeicherung hochauflösender Fotoaufnahmen herleiten lasse. Mit einem solch lückenlosen und gezielten Überfliegen des privaten Bereichs mittels neuster und damit ungewohnter Technologie müssten die betroffenen Bewohner aufgrund der genannten Baukontrollen-Bestimmung grundsätzlich nicht rechnen. § 203 Abs. 3 PBG LU reiche somit nicht aus, um als gesetzliche Grundlage für die streitbetroffenen Drohnenflüge zu dienen.<sup>39</sup>

[Rz 27] Dasselbe gelte in Bezug auf das kantonale Geoinformationsgesetz. Wohl erlaube es dieses Gesetz, dass raumbezogene Daten in einem geografischen Informationssystem verknüpft werden, wenn der Schutz der Polizeigüter und damit die Interessen der Sicherheit, der Gesundheit sowie der Ruhe und Ordnung oder andere öffentliche Interessen dies gebieten. Diese Möglichkeit der Verknüpfung werde aber klar auf Sachdaten beschränkt. Für die Verknüpfung von Sachdaten mit Personendaten müssten demgegenüber die datenschutzrechtlichen Vorschriften eingehalten werden (vgl. § 8 GIG LU). Somit müsste ein Gesetz im formellen Sinn vorliegen, das die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten ausdrücklich und klar vorsehe.<sup>40</sup>

### 3.4. Fazit

[Rz 28] Insgesamt teilte das Kantonsgericht somit die Ansicht des DSB, dass für «Drohnenüberflüge mit Datenaufzeichnung und -speicherung in solch grossem Umfang und dieser Genauigkeit mit dem Zweck der Baukontrolltätigkeit» keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestehe.<sup>41</sup> Es heisst die Beschwerde somit gut und verpflichtet die Gemeinde Horw, die mithilfe der Drohnen erstellten Aufnahmen zu löschen bzw. die Löschung bei Dritten anzuordnen und die Löschung dem DSB zu bestätigen. Gemäss Angaben auf der Gemeindewebseite will die Gemeinde Horw das Urteil nicht ans Bundesgericht weiterziehen.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.8.

<sup>40</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.8.

<sup>41</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.9.

<sup>42</sup> Vgl. Drohnenfotos wären heute erlaubt – Horw löscht die Daten trotzdem, [http://www.horw.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/welcome.php?action=showinfo&info\\_id=511612&ls=0&sq=&kategorie\\_id=&date\\_from=&date\\_to=](http://www.horw.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/welcome.php?action=showinfo&info_id=511612&ls=0&sq=&kategorie_id=&date_from=&date_to=)

## 4. Bemerkungen

### 4.1. Drohnenbegriff

[Rz 29] Das Kantonsgericht erwähnt in seinem Urteil den Begriff «Drohne» verschiedentlich. Eine Definition des Begriffs bzw. eine Annäherung oder Umschreibung desselben sucht man darin dagegen vergeblich. Gleich verhält es sich auch im Entscheid des JSD. Ein Verständnis des Begriffs wird mithin von beiden Instanzen vorausgesetzt.

[Rz 30] Diese Feststellung mag im ersten Moment erstaunen. Jedoch war – wie es scheint – für alle Verfahrensbeteiligten klar, wovon die Rede ist. Der Begriff der Drohne hat sich in der Alltagssprache etabliert und wird auch in der Lehre verwendet.<sup>43</sup> Eine Legaldefinition fehlt im Schweizer Recht jedoch; Versuche der Lehre, den Begriff klar und verständlich zu definieren, sehen sich mit der grossen Schwierigkeit konfrontiert, Drohnen und Flugmodelle sauber zu trennen.<sup>44</sup>

[Rz 31] Da das Kantonsgericht aber bei der Qualifikation der Grundrechtseinschränkung als schwerwiegend<sup>45</sup> festhielt, dass «bereits eine *Drohnenüberwachung an sich*» als «intensiver Grundrechtseingriff»<sup>46</sup> einzustufen sei, wäre zumindest eine kurze Auseinandersetzung mit dem Drohnenbegriff wünschbar gewesen.

### 4.2. Drohnenbilder als (besonders schützenswerte) Personendaten

[Rz 32] Den Erwägungen der Luzerner Richter zur Einordnung der mittels Drohnen gemachten Aufnahmen als Personendaten und überdies gar als besonders schützenswerte Personendaten ist vollumfänglich zuzustimmen.<sup>47</sup> Gerade wenn es um Fotos von Grundstücken geht, sind Rückschlüsse auf zumindest bestimmbare Personen regelmässig und ohne allzu grossen Aufwand möglich.<sup>48</sup> Dass solche Aufnahmen «unter Umständen Rückschlüsse beispielsweise zur religiösen, weltanschaulichen oder politischen Haltung, der Intimsphäre, der Gesundheit oder der ethnischen Zugehörigkeit erlauben»<sup>49</sup>, rechtfertigt sodann die Qualifikation als «besonders schützenswerte Personendaten».

### 4.3. Qualifikation der Grundrechtseinschränkung

[Rz 33] Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV müssen schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten im Gesetz selbst vorgesehen sein. Die Unterscheidung zwischen schwerwiegenden und weniger

---

<sup>43</sup> Ausführlich dazu CHRISTEN et al. (Fn. 1), S. 43 ff.; DAVID HENSELER, Die rechtliche Einordnung von Drohnen: Eine kritische Würdigung der heutigen Rechtslage und Überlegungen *de lege ferenda*, in: Damiano Canapa/Robin Landolt/Nicola Müller (Hrsg.), Sein und Schein der Gesetzgebung: Erwartungen – Auswirkungen – Kritik, Zürich 2018, S. 115 ff., v.a. S. 130 f.

<sup>44</sup> Ausführlich zum Ganzen CHRISTEN et al. (Fn.1), S. 43 f.

<sup>45</sup> Dazu sogleich Ziff. 4.3.

<sup>46</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3 (Hervorhebung durch den Autor).

<sup>47</sup> Vgl. Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.4 ff.

<sup>48</sup> Vgl. WEBER/OERTLY (Fn. 31), Rz 19 *in fine*.

<sup>49</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.5.

bzw. nicht schwerwiegenden Grundrechtseinschränkungen erfolgt anhand objektiver Kriterien<sup>50</sup> und einzelgrundrechtsbezogen.<sup>51</sup>

[Rz 34] Das Kantonsgericht ging vorliegend von einer schwerwiegenden Einschränkung aus. Dabei hielt es fest, dass «bereits Drohnenüberwachung an sich unabhängig davon, ob sie sich auf öffentliche oder private Örtlichkeiten bezieht als intensiver Grundrechtseingriff einzustufen» sei.<sup>52</sup> Dabei übernahm das Kantonsgericht weitgehend die Formulierung der Vorinstanz. Das JSD hatte diesbezüglich folgendes ausgeführt: «Die Einstufung als schwerwiegende Einschränkung des Grundrechts rechtfertigt sich auch aus der Tatsache heraus, dass *teilweise* bereits die Drohnenüberwachung – unabhängig davon, ob sie sich auf öffentliche oder private Örtlichkeiten bezieht – als intensiver Grundrechtseingriff eingestuft wird.»<sup>53</sup> Für diese Aussage werden bedauerlicherweise keine Belege angeführt.<sup>54</sup>

[Rz 35] Für den vom Kantonsgericht beurteilten Fall war die vorgenommene Qualifikation als schwerwiegende Einschränkung nachvollziehbar und korrekt. In dieser Absolutheit ist sie jedoch m.E. nicht haltbar; vielmehr ist eine differenzierte Betrachtung notwendig. Werden nämlich einzig öffentliche Räume mittels Drohnen überwacht, liegt wohl keine schwerwiegende Grundrechtseinschränkung vor.<sup>55</sup> Anders verhält es sich, wenn – wie im hier diskutierten Fall – ausschliesslich private Räume oder solche zusammen mit dem öffentlichen Raum überwacht bzw. fotografiert werden.<sup>56</sup> Mithin ist es entgegen den Ausführungen des Kantonsgerichts bei der Beurteilung der Einschränkung von zentraler Bedeutung, ob eine Drohnenüberwachung öffentliche oder private Örtlichkeiten erfasst.<sup>57</sup>

#### 4.4. Gesetzesgrundlage

[Rz 36] Als Folge der angenommenen schwerwiegenden Grundrechtseinschränkung sowie der Vorgabe in § 5 Abs. 2 lit. a DSG LU<sup>58</sup> kam das Kantonsgericht zum Schluss, dass «der vorgesehene Eingriff demokratisch legitimiert und daher im Gesetz selber ausdrücklich und klar vorgesehen sein muss.»<sup>59</sup>

---

<sup>50</sup> So BGE 130 I 65 E. 3.3.

<sup>51</sup> OFK BV-BIAGGINI (Fn. 27), Art. 36 N 14, m.w.H.

<sup>52</sup> Vgl. oben, Ziff. 3.3.1.

<sup>53</sup> Entscheid des JSD, E. 3.1.3 (Hervorhebung des Autors).

<sup>54</sup> Das JSD verweist vor der hier zitierten Stelle auf MARTIN STEIGER, Regulierung von Drohnen im zivilen Behördeneinsatz in der Schweiz, Sicherheit & Recht 3/2014, S. 169 ff., S. 178, der dort festhält, dass für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten die Überwachung mit Drohnen einen intensiveren Grundrechtseingriff als die Überwachung am Boden darstelle. Vgl. in diesem Zusammenhang CLAUDIA MUND, in: Bruno Baeriswyl/Kurt Pärli (Hrsg.), Datenschutzgesetz (DSG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2015, Art. 17 N 9, die insbesondere für neue Technologien wie die Drohnenüberwachung klare gesetzliche Grundlagen fordert.

<sup>55</sup> Vgl. REGINA KIENER/ANDREAS LEUZINGER, Verdeckte polizeiliche Massnahmen, in: Regina Kiener/René Bühler/Benjamin Schindler, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Besonderer Teil, SBVR III/2, Rz 141.

<sup>56</sup> KIENER/LEUZINGER (Fn. 55), Rz 141.

<sup>57</sup> Es wäre grundsätzlich vorstellbar, dass die Luzerner Richter eine Einschränkung als «intensiv» nicht aber als «schwerwiegend» im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV qualifizieren würden. Die Formulierungen in E. 3.6. des Urteils lassen diesen Schluss m.E. aber nicht zu.

<sup>58</sup> «Besonders schützenswerte Personendaten dürfen [öffentliche Organe] bearbeiten, wenn es ein formelles Gesetz ausdrücklich vorsieht.»

<sup>59</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.6.

[Rz 37] Die demokratische Legitimation der Rechtsgrundlagen wurde vom Kantonsgericht nicht weiter geprüft. Diese Voraussetzung hätte aber auch keine Probleme bereitet, wurde doch sowohl das PBG LU als auch das GIG LU vom Kantonsparlament<sup>60</sup> erlassen.<sup>61</sup>

[Rz 38] Den Anforderungen, welche das Kantonsgericht an die Normdichte stellt, ist beizupflichten. Sehr ähnliche Formulierungen verwendet auch das Bundesgericht. Namentlich in BGE 143 I 194 E. 3.2 wird eine «klare und ausdrückliche Regelung» im Gesetz selbst gefordert.<sup>62</sup> Daneben ist in der bundesgerichtlichen Praxis auch die Wendung «klar und eindeutig» anzutreffen.<sup>63</sup> Unbesehen welche Formulierung verwendet wird, wird damit zum Ausdruck gebracht, dass die schwerwiegende Grundrechtseinschränkung eine hinreichend bestimmte Grundlage im Gesetz selbst haben muss.<sup>64</sup>

[Rz 39] Insgesamt ist zu begrüßen, dass sich das Kantonsgericht sehr ausführlich mit den beiden Normen des kantonalen Rechts auseinandersetzt und klar darlegt, dass diese die verfassungsmässigen Anforderungen an eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Drohnen mit Datenerfassung und -speicherung nicht erfüllen.

[Rz 40] Das gleiche Ergebnis resultiert klarerweise auch dann, wenn – rein hypothetisch – die Gemeinde Horw auf Anzeige hin lediglich ein Grundstück zum Zweck der Baukontrolle mithilfe von Drohnen fotografiert hätte. Die gesetzlichen Grundlagen im kantonalen Recht erfassen bzw. erfassten<sup>65</sup> auch diesen Fall nicht hinreichend bestimmt.

#### 4.5. § 203 Abs. 5 PBG LU

[Rz 41] Abschliessend sei hier noch auf die per 1. Januar 2018 in Kraft getretene Änderung des PBG LU, namentlich dessen § 203 hingewiesen. Der bisherige Abs. 3 dieser Bestimmung wurde gestrichen und neu als Abs. 5 gefasst sowie ergänzt.<sup>66</sup>

[Rz 42] § 203 Abs. 5 PBG LU lautet neu wie folgt: «Die amtlichen Stellen dürfen zur Ausübung ihrer Funktion das Baugrundstück und die benachbarten Grundstücke jederzeit betreten. Sie können nach Vorankündigung Flugaufnahmen von Grundstücken erstellen lassen.»<sup>67</sup> Das Kantonsgericht prüfte im hier diskutierten Urteil kurz, ob eine rückwirkende Anwendung dieser Bestimmung in Frage kommt. Es verneinte dies jedoch, da sich eine «rückwirkende zeitliche Geltung durch eine ausdrückliche Anordnung manifestieren müsste».<sup>68</sup> Weitere Überlegungen diesbezüglich und insbesondere zur Frage, ob diese Bestimmung den verfassungsrechtlichen An-

---

<sup>60</sup> Seit 1. Januar 2008 «Kantonsrat», davor «Grosser Rat»; vgl. RENÉ WIEDERKEHR, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, Vorbem. zu den §§ 36-50 N 1.

<sup>61</sup> Vgl. dazu OFK BV-BIAGGINI (Fn. 27), Art. 36 N 13, zweites Lemma, m.w.H.

<sup>62</sup> So auch BGE 141 I 211 E. 3.2; 139 I 280 E. 5.1.

<sup>63</sup> BGE 143 II 162 E. 3.2.1; 130 I 360 E. 14.2.

<sup>64</sup> ASTRID EPINEY, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 36 N 35; OFK BV-BIAGGINI (Fn. 27), Art. 36 N 13.

<sup>65</sup> Vgl. dazu sogleich, Ziff. 4.5.

<sup>66</sup> Vgl. Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 4.1.

<sup>67</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 4.1.

<sup>68</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 4.2; vgl. dazu statt vieler PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 24 Rz 21 ff., v.a. Rz 26

forderungen an eine hinreichend bestimmte Gesetzesgrundlage genügen würde, erübrigten sich somit.

[Rz 43] Im Umstand, dass das PBG LU Flugaufnahmen nun ausdrücklich vorsieht, sah das Gericht ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber entsprechende Überflüge zwecks Datenbearbeitung aufgrund der bestehenden Bestimmungen bis anhin offenbar als nicht zulässig erachtete.<sup>69</sup> Diese Aussage lässt sich jedoch aus den Gesetzesmaterialien gerade nicht ableiten, hält der Regierungsrat in seiner Botschaft zur Revision des PBG LU doch fest, dass «bereits nach heutigem [d.h. bis am 31. Dezember 2017 geltenden] Recht Flugaufnahmen als mildere Massnahme im Betretungsrecht enthalten sind.»<sup>70</sup> In den parlamentarischen Beratungen wurde die Änderung des § 203 PBG LU nicht thematisiert.<sup>71</sup>

[Rz 44] Wie dem auch sei: Fest steht, dass der neue Abs. 5 von § 203 PBG LU Flugaufnahmen explizit zulässt; diese Formulierung ist klar auf Drohneneinsätze im Bereich der Baukontrolle gemünzt<sup>72</sup> und es wird damit «klargestellt»,<sup>73</sup> dass der kantonale Gesetzgeber solche Einsätze nunmehr für zulässig erachtet.

[Rz 45] Ob aber ein flächendeckender und «auf Vorrat» erfolgreicher Drohneneinsatz zum Zwecke der Erstellung von Luftaufnahmen von Grundstücken – ausserhalb eines konkreten Baukontrollverfahrens – von der neuen Bestimmung hinreichend bestimmt erfasst wird, darf bezweifelt werden. Im hier diskutierten Urteil hält das Kantonsgericht fest, dass das PBG LU das Zutrittsrecht im Zusammenhang mit einer Anzeige nenne und sich in seinem Ausmass folglich auf den Zweck der Kontrolle beschränke.<sup>74</sup>

[Rz 46] Insgesamt ist davon auszugehen, dass durch Drohnen erstellte Fotos von Grundstücken zum Zwecke der Baukontrolle bzw. der Bauaufsicht dann hinreichend bestimmt im neuen § 203 Abs. 5 PBG LU abgestützt und mithin zulässig sind, wenn in einem konkreten Einzelfall eine Kontroll- oder Aufsichtstätigkeit angezeigt erscheint. Eine «auf Vorrat» erfolgende Bauaufsichtstätigkeit bleibt deshalb auch unter dem revidierten PBG LU ausgeschlossen.

---

RA M<sup>LA</sup>w DAVID HENSELER ist wissenschaftlicher Assistent und Doktorand am Lehrstuhl von Prof. Dr. Regina Kiener an der Universität Zürich.

---

<sup>69</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 4.2.

<sup>70</sup> Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 24. Januar 2017 zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich [B 72], S. 50 (<http://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/CdwsFiles?fileid=75da386076fc4b67aecbdb0d93ed80d2>).

<sup>71</sup> Die Kantonsratsprotokolle sind hier abrufbar: <http://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/detail?ges=029419a30a60456b9c35af6fad21cc8f&back=1&text=%C3%84nderung%20des%20Planungsund%20Baugesetzes%20mit%20Schwerpunkt&art=-0-1-2&bart=-0-1-2-3-4&vart=-0-1-2-3&gart=1&status=-0-1>.

<sup>72</sup> So Botschaft des Regierungsrats (Fn. 70), S. 50, wo Drohnen explizit erwähnt werden.

<sup>73</sup> Botschaft des Regierungsrats (Fn. 70), S. 19.

<sup>74</sup> Urteil des KGer LU 7H 17 49 E. 3.8. zu § 203 Abs. 3 PBG LU in der bis 31. Dezember 2017 geltenden Fassung.